

Memo: Stikstofuitspraak (bestemmings)plannen 14 januari 2026

Van [REDACTED]

Betreft Stikstofdossier – Bestemmingsplannen: nieuwe regels voor intern salderen door uitspraak Raad van State 14 januari 2026

Datum Concept

Bijlagen 1. Achtergrondinformatie

Aanleiding

Op 14 januari 2026 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opnieuw een belangrijke uitspraak over stikstof. Het betreft een uitspraak over stikstof in relatie tot plannen (bestemmingsplan / wijziging van omgevingsplan). Deze uitspraak is een vervolg op de uitspraak van 18 december 2024 die ging over intern salderen bij projecten.

De recente uitspraak heeft gevolgen voor lopende en toekomstige plannen waarin intern gesaldeerd wordt om het plan haalbaar te maken. Intern salderen mag in plannen niet langer in een voortoets meegenomen worden. Maar intern salderen mag pas meegenomen worden in een passende beoordeling. Dit nieuwe kader is per direct (14 januari 2026) in werking getreden en geldt alleen voor plannen die nog niet onherroepelijk zijn vastgesteld en toekomstige plannen.

In deze memo wordt toegelicht wat intern salderen is en wat er verandert.

Wat is intern salderen?

Intern salderen is het verrekenen van stikstofuitstoot binnen een project of plan. Daarbij kunnen de stikstofgevolgen van het nieuwe project/plan worden weggestreept tegen de stikstof die het oude project/plan op die locatie al veroorzaakte (de referentiesituatie). De stikstofruimte wordt als het ware opnieuw verdeeld binnen het project/plan.

Door intern salderen kan in een deel van de situaties aangetoond worden dat door de nieuwe situatie geen extra stikstof op natuurgebieden komt.

Een voorbeeld: Er worden woningen gebouwd worden een plek waar eerst een veehouderij stond. Tijdens de bouw van de woningen en het gebruik van de woningen wordt stikstof uitgestoten. Een deel van deze stikstofuitstoot komt terecht in Natura 2000-gebieden (dit noemen we stikstofneerslag of stikstofdepositie). De hoeveelheid stikstof die in het natuurgebied terecht komt wordt weergegeven als het aantal "mol stikstof" dat per hectare, per jaar in een Natura 2000-gebied terecht komt. De stikstofneerslag van de nieuwe woningen op een Natura 2000-gebied is bijvoorbeeld 0,5 mol stikstof per hectare per jaar. De nieuwe woningen veroorzaken daarmee een significante hoeveelheid stikstofneerslag in het natuurgebied. Maar in de oude situatie vond ook stikstofuitstoot plaats door de dieren die op de boerderij stonden. De dieren veroorzaakten bijvoorbeeld 1 mol stikstof per hectare per jaar op een Natura 2000-gebied.

Als je dan de oude situatie (1 mol) vergelijkt met de nieuwe situatie (0,5 mol), dan is er een afname van stikstofneerslag op het Natura 2000-gebied. Namelijk 0,5 mol stikstof per hectare per jaar minder. De nieuwe situatie (woningen) veroorzaakt onder aan de streep dus minder stikstof op het natuurgebied dan de oude situatie

(veehouderij). Dit vergelijken van de hoeveelheid stikstof die op een Natura 2000-gebied neerkomt heet intern salderen.

Meer informatie over intern salderen, de referentiesituatie en het beoordelingskader voor intern salderen zoals deze was sinds de vorige uitspraak in 2024, staat opgenomen in de bijlage.

Wat betekent de uitspraak voor de gemeente

De uitspraak heeft gevolgen voor zowel lopende als toekomstige plannen waarbij intern gesaldeerd is of wordt. Dit kan gaan om nog lopende bestemmingsplannen, TAM-IMRO procedures en wijzigingen van het omgevingsplan. De gemeente moet de passende beoordeling van de plannen gaan beoordelen, waarbij ook sprake is van een vergewisplicht (zie 'gevolgen voor lopende en toekomstige plannen').

De gemeente Zoetermeer ligt op meer dan 8 kilometer afstand van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Door deze afstand zijn er relatief weinig ruimtelijk plannen waarbij intern salderen aan de orde is. Alleen bij hele grote plannen, zoals Entree, is dit aan de orde.

Gevolgen voor lopende en toekomstige plannen

Intern salderen mag dus niet meer in een voortoets worden meegenomen. Als intern salderen nodig is om een plan mogelijk te maken, dan moet vanaf nu een passende beoordeling opgesteld worden. Onderdeel van deze Passende Beoordeling is een zogeheten additionaliteitsvereiste. In dit additionaliteitsvereiste moet de gemeente onderzoeken of de stikstofruimte die vrijkomt door de oude situatie niet door de provincie nodig is voor natuurverbetering/natuurherstel. Dit is de zogeheten "vergewisplicht". In de bijlage staat meer over de Passende Beoordeling, additionaliteitsvereiste en vergewisplicht.

Bij lopende plannen waarbij intern gesaldeerd wordt moet de stikstofonderbouwing aangepast worden en een Passende Beoordeling opgesteld. Bij nieuwe plannen moet dit nieuwe kader direct als uitgangspunt aangehouden worden.

Plan-mer-(beoordelings)plicht

Het opstellen van een passende beoordeling heeft in het planspoor tot gevolg dat het plan plan-mer-(beoordelings)plichtig wordt. Dit omdat het plan kaders stelt die significante milieueffecten kunnen veroorzaken. Bij kleine plannen of lokale wijzigingen kan een plan-MER-beoordeling volstaan. Pas als daaruit blijkt dat er aanzienlijke milieueffecten zijn, dan moet alsnog een volledige plan-MER opgesteld worden.

Geen natuurvergunning

Het is niet mogelijk om een natuurvergunning (omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit) aan te vragen voor een plan. Dit in tegenstelling tot een concreet project, waar dit wel kan. In enkele gevallen kan er een natuurvergunning aangevraagd worden voor het project waarvoor het plan opgesteld wordt. De passende beoordeling die de basis vormt voor deze vergunning kan dan ook gebruikt worden voor het plan.

Bijlage 1. Achtergrondinformatie

Passende beoordeling

Een passende beoordeling is een uitgebreid ecologisch onderzoek dat aantoont dat een project of plan (zoals nieuwbouw of uitbreiding) de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet significant aantast.

In de passende beoordeling mag intern salderen meegenomen worden als zogeheten mitigerende maatregel. Naast intern salderen zijn er ook andere mitigerende maatregelen waardoor stikstofuitstoot verlaagd kan worden, zoals technologische aanpassingen (bijvoorbeeld het aanpassen van een stal of mobiele werktuigen) en het verlagen van de rijsnelheid.

Additionaliteitsvereiste en vergewisplicht

Het additionaliteitsvereiste houdt in dat getoetst moet worden of de mitigerende maatregel (de stikstofruimte die daardoor vrijkomt) nodig is om verslechtering van de natuurwaarden te voorkomen. Als de ruimte nodig is voor het verbeteren van natuurwaarden, dan kan de stikstofruimte niet ingezet worden ten gunste van een project of plan.

Bij een project moet het bevoegd gezag voor natuur (de provincie, die deze taak gemandateerd heeft aan Omgevingsdienst Haaglanden) deze toets uitvoeren. Voor het bevoegd gezag is het van belang dat zij kunnen verzekeren dat herstel- en verbeteringsdoelstellingen worden gehaald op basis van andere maatregelen, die bijvoorbeeld uitvoering beschreven (moeten) staan in Natuurdoelanalyses (NDA) of andere plannen voor betreffende Natura 2000-gebieden. Het is daarmee van belang dat de provincies deze NDA's en aanvullende maatregelenpakketten hebben uitgewerkt, zodat het additionaliteitsvereiste geen belemmering vormt op vergunningverlening.

Vergewisplicht

Bij een plan moet de gemeente de toets voor het additionaliteitsvereiste uitvoeren. Alleen heeft de gemeenteraad geen bevoegdheid over de benodigde maatregelen voor beschermde natuurgebieden. Die bevoegdheden liggen bij andere overheden. Dit betekent dat de gemeenteraad aan zijn motiveringsplicht kan voldoen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen staan dat die andere overheden de inzet van de referentiesituatie nodig vinden voor beschermde natuurgebieden. Hier ligt een rol voor het Rijk en de provincie om hierover duidelijkheid te verschaffen. Ook hiervoor is het van belang dat de Natuurdoelanalyses en aanvullende maatregelenpakketten zijn uitgewerkt. Mogelijk wordt er gewerkt met afoming, waardoor dit onderbouwd kan worden (bijvoorbeeld dat met 65% van de stikstofruimte van de oude situatie gerekend mag worden, in plaats van 100%). Dit is echter op dit moment nog niet duidelijk.

Bepalen referentiesituatie

Bij intern salderen moet eerst gekeken worden naar de bestaande situatie ('stikstofruimte') waarmee verrekend mag worden, de zogenaamde referentiesituatie binnen het plan of project. De referentiesituatie voor een plan of project worden verschillend van elkaar bepaald. De referentiesituatie kan hierdoor anders zijn bij en plan dan bij een project. Dit kan soms verwarrend zijn.

Voor een plan is de referentiesituatie *de huidige feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie*.

Commented [J]: Uitzoeken

Voor projecten wordt de referentiesituatie bepaald op basis van vastgelegde stikstofruimte in een natuurvergunning of op basis van een milieutoestemming. Hiervoor is een schema opgesteld dat hier is te vinden: [Referentiesituatie - BIJ12](#).

Voorgaande uitspraak van 18 december 2024 – stikstofkader bij projecten

De Afdeling heeft op 18 december 2024 geconcludeerd dat bij projecten intern salderen niet in de voortoets betrokken mag worden. Voor intern salderen moet een passende beoordeling opgesteld worden en is vergunningplichtig geworden (omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit). In de passende beoordeling kunnen de gunstige effecten door intern salderen worden betrokken als mitigerende maatregel. Dat is dezelfde lijn als al voor 'extern salderen' geldt, waarbij stikstofeffecten tegen elkaar weggestreept worden die niet tot hetzelfde project of plan behoren.

Tot 18 december 2024 was er geen vergunning nodig voor intern salderen. Maar in de uitspraak is ook sprake van terugwerkende kracht. Alle projecten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 uitgevoerd zijn op basis van intern salderen, moeten met terugwerkende kracht een vergunning aanvragen. Wel is er een overgangperiode tot 2030 waarin hierop niet gehandhaafd mag worden. Vanaf 2030 kan wel handhavend opgetreden worden door het bevoegd gezag (in Zuid-Holland wordt handhaving hierop voor de gehele provincie uitgevoerd door de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid).

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen